Deutscher Bundestag **Drucksache 14/9154**

14. Wahlperiode 24. 05. 2002

Beschlussempfehlung und Bericht

des Sonderausschusses Maßstäbegesetz/Finanzausgleichsgesetz

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 14/8979 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Solidarpaktfortführungsgesetzes

A. Problem

Bund und Länder haben sich im Jahr 2001 mit der Verabschiedung des Artikels 7 Solidarpaktfortführungsgesetz zu ihrer Verantwortung im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bekannt und darauf geeinigt,

- eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte anzustreben (§ 51a Abs. 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes in der Fassung des Artikels 7 Solidarpaktfortführungsgesetz).
- durch die Empfehlung des Finanzplanungsrates für eine gemeinsame Ausgabenlinie sicherzustellen, dass die Bestimmungen des Maastricht-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zur Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits umgesetzt werden (§ 51a Abs. 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes in der Fassung des Artikels 7 Solidarpaktfortführungsgesetz).

Vor dem Hintergrund der Entwicklung des Staatsdefizits im Jahr 2001 halten Bund und Länder es bereits jetzt für notwendig, die Regelungen des § 51a Haushaltsgrundsätzegesetz in der Fassung des Artikels 7 Solidarpaktfortführungsgesetz anzuwenden, um die Einhaltung der Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sicherzustellen.

B. Lösung

Vorzeitiges Inkraftsetzen des Artikels 7 Solidarpaktfortführungsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955), durch den § 51a in das Haushaltsgrundsätzegesetz eingefügt werden soll.

Annahme des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der FDP und PDS

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

E. Sonstige Kosten

Kosten für Dritte, insbesondere die Wirtschaft, entstehen durch die Maßnahme nicht. Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf – Drucksache 14/8979 – unverändert anzunehmen.

Berlin, den 17. Mai 2002

Der Sonderausschuss Maßstäbegesetz/Finanzausgleichsgesetz

Joachim Stünker Vorsitzender	**Horst Schild** Berichterstatter	**Heinz Seiffert** Berichterstatter	**Antje Hermenau** Berichterstatterin
	Gisela Frick Berichterstatterin	**Dr. Barbara Höll** Berichterstatterin	

Bericht der Abgeordneten Horst Schild, Heinz Seiffert, Antje Hermenau, Gisela Frick und Dr. Barbara Höll

I. Allgemeines

1. Verfahrensablauf

Der Bundesrat hat am 26. April 2002 beschlossen, gegen den Gesetzentwurf der Bundesregierung keine Einwendungen zu erheben. Die Übersendung des Gesetzentwurfs an den Präsidenten des Deutschen Bundestages durch den Bundeskanzler erfolgte am 3. Mai 2002.

Der von der Bundesregierung eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Solidarpaktfortführungsgesetzes – Drucksache 14/8979 – wurde dem Sonderausschuss Maßstäbegesetz/Finanzausgleichsgesetz in der 236. Sitzung des Deutschen Bundestages am 16. Mai 2002 zur federführenden Beratung und dem Ausschuss für Wirtschaft und Technologie sowie dem Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen. Der Sonderausschuss Maßstäbegesetz/Finanzausgleichsgesetz hat den Gesetzentwurf in seiner 26. Sitzung am 17. Mai 2002 beraten.

2. Inhalt der Vorlage

Der von der Bundesregierung eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Solidarpaktfortführungsgesetzes beinhaltet ausschließlich das Vorziehen des Inkrafttretens von Artikel 7 Solidarpaktfortführungsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955). Dadurch ist gewährleistet, dass die in das Haushaltsgrundsätzegesetz aufgenommenen Verfahrensregeln zur Einhaltung der nationalen Haushaltsdisziplin von Bund, Ländern und Gemeinden innerhalb der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion noch in diesem Jahr angewendet werden können.

Hierzu hat das Bundesministerium der Finanzen auf Bitte des Sonderausschusses einen Bericht zur Frage der Anwendung der Bestimmungen des § 51a Haushaltsgrundsätzegesetz vorgelegt (Ausschussdrucksache 139).

3. Bericht des Bundesministeriums der Finanzen an den Sonderausschuss

Mit der Neuregelung des Haushaltsgrundsätzegesetzes wurden die Anforderungen an die Haushaltspolitik von Bund, Ländern und Gemeinden zur Gewährleistung der Haushaltsdisziplin im Sinne des Artikels 104 EG-Vertrag konkretisiert und auf eine nachhaltig europataugliche Grundlage gestellt, nachdem bereits im Maßstäbegesetz eine Regelung zur Einhaltung der Bestimmungen des Maastricht-Vertrages und des europäischen Stabilitätspaktes im Konsens zwischen Bund und Ländern gesetzlich verankert werden konnte.

Zentrale Bestandteile der neuen Regelung in § 51a Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), die nunmehr bereits zum 1. Juli 2002 in Kraft treten soll, sind:

- Bund und Länder streben die Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel des Haushaltsausgleichs an.
- Die Koordinierungsfunktion des Finanzplanungsrates wird gesetzlich gestärkt und mit Blick auf die EU-rechtlichen Vorgaben konkretisiert.
- Der Finanzplanungsrat gibt unter Berücksichtigung der volks- und finanzwirtschaftlichen Faktoren Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin und empfiehlt insbesondere eine gemeinsame Ausgabenlinie im Sinne des § 4 Abs. 3 Maßstäbegesetz, welche die Umsetzung der europäischen Vorgaben sicherstellt.
- Der Finanzplanungsrat erörtert die Vereinbarkeit der Haushaltsentwicklung der Gebietskörperschaften mit den Bestimmungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes.
- Der Finanzplanungsrat spricht bei Abweichungen Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin aus.

Die Entwicklung des Staatsdefizits 2001 machte es erforderlich, den neuen § 51a HGrG vorzuziehen und auf dieser Grundlage Vereinbarungen mit den Ländern zu einem nationalen Stabilitätspakt zu treffen, um die Einhaltung der gegenüber der Kommission gemachten Zusagen und die Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sicherzustellen.

In der Erklärung zur Haushaltslage in Deutschland vom 12. Februar 2002 begrüßte der Ecofin-Rat insbesondere die Zusage der deutschen Regierung, dass bis 2004 im Einklang mit früheren Zusagen und den Bestimmungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes ein nahezu ausgeglichener Staatshaushalt erreicht wird und im Wege von Vereinbarungen mit den regionalen Regierungsebenen alle Anstrengungen unternommen werden sicherzustellen, dass die Zusagen eingehalten werden.

Aufgrund des erforderlichen Handlungsbedarfs trat – auch auf Wunsch der Finanzministerkonferenz der Länder – der Finanzplanungsrat am 21. März 2002 zu einer Sondersitzung zusammen, um die Umsetzung der im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes am 12. Februar 2002 gegenüber dem Ecofin-Rat von Deutschland zugesagten Stabilitätsziele auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen zu erörtern.

Der Finanzplanungsrat hat zur Einhaltung aller gegenüber Brüssel gemachten Zusagen den erforderlichen nationalen Stabilitätspakt verabredet. Die dort erzielten Beschlüsse stellen die konkrete Anwendung des neuen § 51a HGrG dar.

Die Mitglieder des Finanzplanungsrates haben in dieser Sitzung insbesondere beschlossen:

„Der Finanzplanungsrat erkennt die Notwendigkeit des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes an und befürwortet einen nationalen Stabilitätspakt. Bund und Länder haben sich bereits im letzten Jahr mit der Verabschiedung des Solidarpaktfortführungsgesetzes (SFG) zu ihrer Verantwortung nach dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt bekannt und darauf geeinigt, eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte anzustreben (§ 51a des HGrG i. d. F. des Artikels 7 SFG). Die Vertreter von Bund und Ländern stimmen darin überein, § 51a HGrG in einem einvernehmlichen Gesetzgebungsverfahren

unverzüglich noch in dieser Legislaturperiode des Deutschen Bundestages in Kraft zu setzen.

Die Möglichkeiten von Bund, Ländern und Kommunen, Einnahmen und Ausgaben zu beeinflussen, sind unterschiedlich. Veränderungen mit dem Ziel, durch ein abgestimmtes Vorgehen aller Ebenen zu ausgeglichenen Haushalten zu kommen, müssen diese Unterschiede berücksichtigen.

Zur Sicherstellung der Einhaltung der deutschen Verpflichtungen aus dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt sind sich die Mitglieder des Finanzplanungsrates einig, dass bei der Gestaltung künftiger Haushalte für die Jahre 2003 und 2004 der Bund seine Ausgaben im Vergleich zu 2002 um durchschnittlich 0,5 % pro Jahr vermindern wird und die Länder und Gemeinden ihr jährliches Ausgabenwachstum auf jeweils 1 % im Jahresdurchschnitt begrenzen werden. Dabei liegt zugrunde eine Aufteilung des 2004 zulässigen Defizits von 55 zu 45 zwischen der Gesamtheit der Länder und Kommunen auf der einen und des Bundes und der Sozialversicherungen auf der anderen Seite. Diese Aufteilung soll auch für die Jahre 2005 und 2006 gelten. Dabei bleibt der Bund bei seiner Planung, 2006 einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen.

- Bund und Länder beschließen als Sofortmaßnahme, ihre Finanzierungsdefizite/Nettokreditaufnahme ab dem Jahr 2003 jährlich gegenüber dem Vorjahr mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte zu reduzieren. Die besondere Situation der Haushaltsnotlagenländer ist zu berücksichtigen.
- Bund, Länder und Gemeinden verpflichten sich, die sich aus bestehenden und neuen Leistungen ergebenden dynamischen Belastungen zu begrenzen.
- Aufgabenverlagerungen zwischen den staatlichen Ebenen müssen finanziell ausgeglichen werden.

Bund, Länder und Gemeinden streben eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung an mit dem Ziel einer höheren Effizienz staatlicher Aufgabenerfüllung und der Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit der staatlichen Ebenen. Dem dient auch die vorgesehene Gemeindefinanzreform."

Mit der Verpflichtung des Bundes, seine Ausgaben im Vergleich zu 2002 um durchschnittlich 0,5 % pro Jahr zu reduzieren und der Länder und Gemeinden, ihr jährliches Ausgabenwachstum auf jeweils 1 % im Jahresdurchschnitt zu begrenzen, hat sich der Finanzplanungsrat auf eine Ausgabenlinie verständigt, die sicherstellt, dass 2004 ein nahezu ausgeglichener Haushalt erreicht wird. Die Vorgaben des § 51a Abs. 2 HGrG, durch Empfehlungen insbesondere zu einer gemeinsamen Ausgabenlinie die Einhaltung des europäischen Stabilitätspaktes sicherzustellen, sind damit konkretisiert worden. Mit dem von der Bundesregierung verfolgten Konzept, durch strikte Ausgabendisziplin von Bund, Ländern und Kommunen sowie durch eine Rückführung der Neuverschuldung im Jahr 2004 einen nahezu ausgeglichenen Staatshaushalt zu erreichen, konnten für alle Gebietskörperschaften konkrete Zusagen erreicht werden.

Mit der auch von der EU-Kommission geforderten Stärkung des Finanzplanungsrates wird ein größeres Gewicht auf die bindende Wirkung von einvernehmlich getroffenen Vereinbarungen gelegt, die im Rahmen von Kooperationsverfahren zu Stande kommen. Die gesetzlich gestärkte Koordinierungsfunktion des Finanzplanungsrates wurde mit den Beschlüssen der 95. Sitzung des Finanzplanungsrates erstmals konkret wirksam. Die im Finanzplanungsrat getroffene Vereinbarung belegt deutlich, dass § 51a HGrG das geeignete Instrument im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland ist, um europäische Vorgaben zur Haushaltsdisziplin innerstaatlich umzusetzen.

Der Finanzplanungsrat wird – entsprechend den Vorgaben in Absatz 2 und 3 des § 51a HGrG – zukünftig bei dem Beschluss über die Ausgabenlinie die Vereinbarkeit mit den europäischen Stabilitätsvorgaben sicherstellen und bei Abweichungen Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin aussprechen.

Mit dem Beschluss des Finanzplanungsrates vom 21. März 2002 haben sich Bund und Länder gemeinsam zu ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung zur Einhaltung der Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bekannt und die Regelungen auch inhaltlich operationalisiert. Die Regelung setzt auf die bindende Wirkung einvernehmlich getroffener Absprachen gleichberechtigter Partner („peer pressure"). Ein bürokratisches Verfahren zur Aufteilung von Defizitobergrenzen wurde durch die Festlegung von Ausgabenlinien vermieden. Die Regelung führt damit den kooperativen Föderalismus in Deutschland im europäischen Kontext fort.

Die Sondersitzung des Finanzplanungsrates führte somit zu einer weitgehenden Annäherung in den zwischen Bund und Ländern offenen Fragen. Entsprechend sind die Ergebnisse dieser Einigung die Grundlage für den vom Sonderausschuss angenommenen Gesetzentwurf.

4. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat am 15. Mai 2002 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der FDP und PDS empfohlen, dem Gesetzentwurf zuzustimmen.

Der Haushaltsausschuss hat in seiner Sitzung am 15. Mai 2002 unter Hinweis auf die noch nicht erfolgte Überweisung der Vorlage durch den Deutschen Bundestag von einer Beratung abgesehen. Eine Beratung im Wege der Selbstbefassung erfolgte ebenfalls nicht.

5. Beratungsverlauf

Die **Fraktion der SPD** begrüßte die auf dem Sonderfinanzplanungsrat im März getroffenen Absprachen von Bund, Ländern und Gemeinden zur innerstaatlichen Umsetzung der europäischen Stabilitätskriterien. Das vorzeitige Inkrafttreten des § 51a HGrG bereits zum Juli diesen Jahres, das mit der Änderung des Solidarpaktfortführungsgesetzes umgesetzt wird, sei ein Bekenntnis zur gesamtstaatlichen Verantwortung für die Einhaltung der Stabilitätskriterien. Insbesondere wurde hervorgehoben, dass die Formulierung des § 51a HGrG der Arbeit des Sonderausschusses zu verdanken sei.

Ebenso habe die Steuerschätzung vom 16. Mai 2002 noch einmal die Notwendigkeit strikter Ausgabendisziplin auf allen föderativen Ebenen auch für die kommenden Jahre deutlich gemacht. Die Bereitschaft des Bundes, seine Ausgaben in den nächsten beiden Jahren um jeweils 0,5 % zu reduzieren und den Ländern damit einen etwas größeren Spielraum in der gemeinsamen Ausgabenlinie zu belassen sei im Übrigen ein Zeichen dafür, dass eine faire innerstaatliche Verteilung der

Konsolidierungslasten im Zuge der Einhaltung der Stabilitätszusagen auf Europäischer Ebene vorgesehen ist.

Die Fraktion der SPD betonte nochmals, dass Bund, Länder und Gemeinden nicht nur das grundsätzliche Ziel – die Einhaltung der Stabilitätszusagen in Bezug auf das Jahr 2004 –, sondern auch konkrete Verfahrensvorgaben vereinbart haben. Das wurde als ein spürbarer Fortschritt gegenüber der bisherigen eher unverbindlichen Verfahren im Finanzplanungsrat gewertet und zeige, dass die gemeinsame Verantwortung für künftige Stabilitätserfolge jetzt wahrgenommen wird.

Eine wesentliche Voraussetzung des Erfolges des Sonderfinanzplanungsrates sei es offensichtlich gewesen, auf eine kleinteilige, vollkommen starre Zurechnung „maximal erlaubter Verschuldung" der einzelnen Gebietskörperschaften zu verzichten und dafür auf die Anreize des „peer pressure" zu setzen: einer passt auf den andern auf und eifert dem guten Vorbild nach. Damit werde den einzelnen Akteuren der Anreiz genommen, entgegen dem grundsätzlichen Bekenntnis zur Stabilitätspolitik gleichsam „zur Sicherheit" kompromisslos um einen möglichst großen „erlaubten Verschuldungsanteil" zu kämpfen.

Entsprechend wurde von der Fraktion der SPD die Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass dieser Weg auch künftig weiter verfolgt werden sollte und es keinen Rückfall in die gescheiterten Versuche geben darf, die Partner in starre, unveränderliche gesetzliche oder förmliche vertragliche Bindungen zu zwingen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erklärte, dass auch sie dem Gesetzentwurf zustimme. Es sei richtig, den neuen § 51a HGrG bereits zum 1. Juli 2002 in Kraft zu setzen. Die Union unterstütze das Ziel ausgeglichener Haushalte und finanzpolitischer Stabilität. Dies setze allerdings deutlich höhere Wachstumsraten voraus, als sie derzeit vorlägen. Die Steuerschätzung vom Mai 2002 zeige, dass die öffentliche Hand auch weiterhin mit erheblichen Mindereinnahmen zu rechnen habe. Es sei fraglich, ob die Zusagen haltbar seien, mit denen der Bundesminister der Finanzen, Hans Eichel, eine Frühwarnung („Blauer Brief") der EU-Kommission abgewendet habe. Das Verhalten des Bundesministers der Finanzen hätte die Fraktion der CDU/CSU in anderem Zusammenhang bereits deutlich kritisiert.

Der Versuch der rot-grünen Bundesregierung, die Schuld dafür, dass Deutschland beinahe einen „Blauen Brief" bekommen hätte, den Ländern anzulasten, gehe fehl, schließlich seien auch deren finanzielle Schwierigkeiten mit auf die verfehlte Politik der Bundesregierung zurückzuführen. Zu Recht habe der Bundesminister der Finanzen, Hans Eichel, deshalb zwischenzeitlich doch noch einen „Blauen Brief" erhalten, zwar nicht von der EU-Kommission, aber von der Deutschen Bundesbank in ihrem letzten Geschäftsbericht.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** stellte klar, dass der „Blaue Brief" der EU-Kommission hinsichtlich einer Defizitwarnung insbesondere durch die Zunahme der Nettoneuverschuldung der Länder seine Ursache hat. Im Kern sei es daher völlig richtig den europäischen Stabilitätspakt auf nationaler Ebene nachzuvollziehen.

Demgegenüber hat die **Fraktion der FDP** unterstrichen, dass sie das Gesamtverfahren ablehnt und entsprechend auch den Gesetzentwurf der Bundesregierung.

Die **Fraktion der PDS** betonte einerseits ihre Zustimmung zur Zielsetzung des Gesetzes, lehnte andererseits den Gesetzentwurf jedoch ab, weil ein Beschluss gefasst werde ohne die zukünftige Finanzlage der Kommunen zu kennen. Der spezifischen zukünftigen Finanzsituation werde nicht genügend Rechnung getragen, da das Gesetz nur auf Ausgabenbegrenzung abziele ohne die finanzielle Ausstattung der Kommunen grundlegend zu verbessern. Der zweite Schritt werde somit vor dem ersten getan, ohne eine Umsetzung des Konnexitätsprinzips anzustreben.

Der Sonderausschuss Maßstäbegesetz/Finanzausgleichsgesetz hat in seiner Sitzung am 17. Mai 2002, um den knappen Zeitplan für die Verabschiedung des Gesetzentwurfs nicht zu gefährden, einstimmig auf das Votum des mitberatenden Haushaltsausschusses verzichtet.

In der gleichen Sitzung hat der **Sonderausschuss Maßstäbegesetz/Finanzausgleichsgesetz** den Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 14/8979 – in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der FDP und PDS, angenommen.

II. Einzelbegründung

Mit dem Gesetz zur Änderung des Solidarpaktfortführungsgesetzes wird ein Beschluss des Finanzplanungsrates vom 21. März 2002 umgesetzt, nach dem zur innerstaatlichen Umsetzung der Vorgaben aus dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt der im Solidarpaktfortführungsgesetz enthaltene Artikel 7 (§ 51a Haushaltsgrundsätzegesetz) in einem einvernehmlichen Gesetzgebungsverfahren unverzüglich noch in dieser Legislaturperiode des Deutschen Bundestages in Kraft gesetzt werden soll. Der neue § 51a Haushaltsgrundsätzegesetz regelt zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, dass

- Bund und Länder anstreben, ihre Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte zurückzuführen;
- durch die Empfehlung des Finanzplanungsrates für eine gemeinsame Ausgabenlinie sicherzustellen ist, dass die Bestimmungen des Maastricht-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zur Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits umgesetzt werden;
- der Finanzplanungsrat bei Abweichungen Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin ausspricht.

Die Haushaltspolitik von Bund, Ländern und Gemeinden wird mit der Neuregelung des Haushaltsgrundsätzegesetzes auf eine nachhaltig europataugliche Grundlage gestellt.

Berlin, den 17. Mai 2002

Horst Schild	**Heinz Seiffert**	**Antje Hermenau**	**Gisela Frick**	**Dr. Barbara Höll**
Berichterstatter	Berichterstatter	Berichterstatterin	Berichterstatterin	Berichterstatterin

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333